

AUTONOMIA E COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

JOSÉ AUGUSTO DELGADO*

*Juiz do Tribunal Regional Federal da 5ª Região,
Professor da Universidade Católica de Pernambuco e
Professor Adjunto Aposentado UFRN*

1. O MUNICÍPIO NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A SUA AUTONOMIA.

A Carta Magna Federal de 1988, em seu artigo 18, dispõe que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". Referido dispositivo expressa a extensão da vontade constitucional inserida como um dos princípios fundamentais a ser obedecido na execução do sistema escolhido pelo Constituinte de 1988 para a formação da República Federativa do Brasil, quando os Municípios, ao lado dos Estados e do Distrito Federal, de forma indissolúvel, passaram a integrá-la. No particular, há de se realçar com destaque a aceitação dos municípios como parte integrante da Federação brasileira, alcançando, conseqüentemente, o mesmo grau de dignidade de que são dotados, no contexto federativo, a União e os Estados membros.

A inovação do texto constitucional não se caracteriza pelo seu aspecto puramente formal, nem tem conteúdo de simples intenção político-administrativa. Há de se considerar que os Municípios passaram a ser partes integrantes da Federação brasileira, por disposição constitucional (art. 1º), que contém uma abrangência principiológica de grande extensão e, conseqüentemente, de força cogente, por as normas-princípios nas Constituições serem desde logo eficazmente aplicáveis, em face da densidade com que se apresentam.

A interpretação sistêmica do art. 1º com o art. 18, tudo da Constituição Federal, firma o entendimento, no item referente aos

Municípios, que a autonomia municipal se apresenta dotada de autenticidade efetiva, daí gerando a possibilidade de ocorrer o fenômeno de tais entidades atraírem para si uma competência em expansão, considerando-se, significativamente, a expressão política que tinham e que agora passaram a ter, com maior fortalecimento, na Federação Brasileira.

Evidencia-se, de modo incontestável, que os Municípios, por integrarem a República Federativa do Brasil e por serem considerados autônomos, da mesma forma que os Estados e o Distrito Federal, devem desenvolver todas as suas atividades políticas e administrativas de modo vinculado aos fundamentos exigidos pela Carta Magna. São co-partícipes no prevailecimento da força da soberania, respeitando integralmente todos os direitos que a envolvem, velando pela efetiva existência de procedimentos que, em quaisquer circunstâncias, elevem a dignidade da pessoa humana, contribuindo para a expansão dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político, por ser este o querer do art. 1º, incisos I a V, da Constituição Federal.

Em razão dos Municípios fazerem parte da Federação, conforme já demonstrado, figurando ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, estão, também, obrigados a pautar os seus objetivos administrativos no sentido de tornar efetivos os postulados fundamentais do Estado brasileiro e que estão enunciados no artigo 3º da Carta Maior, com a dicção assim posta:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III- erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ressalta do texto constitucional que os Municípios estão dotados de um campo maior de responsabilidades institucionais, em razão do que se lhes permitiu uma dosagem mais intensa de liberdade e de autonomia, aliás, condições essenciais para que se configure a efetivação de um processo democrático descentralizado, erradicando-se o autoritarismo até então dominante e dando lugar à existência de uma interpretação dinâmica do federalismo, por não ser possível se fazer desenvolver qualquer processo político em que o poder emana do povo, senão assentado em regras estáveis, modernas e compatibilizadas com os anseios da Nação.

Essas referências revelam a sabedoria do constituinte ao tornar os Municípios membros indissolúveis da Federação, permitindo e garantindo que a administração pública se desenvolva de forma equilibrada e com possibilidade de um controle mais efetivo pela população, pois, a Constituição de um governo que se afirma ser democrático só funciona e só produz efeitos sadios quando preenche as idéias e os sentimentos de seu povo, assegurando, de um modo bem amplo, a participação dos cidadãos.

Tem-se, conseqüentemente, na Carta Magna atual, a Federação reformulada, com maior participação dos Municípios em sua composição. Embora não corrigido de todo o altíssimo grau de centralização até então existente, foi dado um largo passo para formalizar a integração das comunidades menores na organização político-administrativa do Brasil. Em face desse acontecimento, há necessidade de, no momento vivido, se interpretar dinamicamente o federalismo brasileiro, na busca da imposição de um processo democrático estável, eficaz, atualizado e que preencha o sentimento da Nação. A forma de Federação exigida pela Constituição só provocará organização e

estabilidade administrativa se a repartição de competências entre a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal se desenvolver harmonicamente, para que a multiplicidade de interesses não entre em processo de colisão.

Destacam-se, no elenco dos fatores essenciais para o êxito do sistema federativo adotado pela Constituição Federal atual, a liberdade e a autonomia dos Municípios, lhes permitindo eleger o seu chefe do Executivo e os representantes do Poder Legislativo local, além de ofertar-lhes uma administração própria no que diz respeito aos seus peculiares interesses.

A Constituição de 1988 modificou, como visto, todo o panorama até então existente a respeito da posição do Município na Federação. Foram acolhidas pelo Poder Constituinte, a reivindicação de municipalistas tradicionais, a exemplo de Hely Lopes Meirelles, de saudosa memória, que, em vários momentos de sua obra, pleiteou com insistência e, porque não afirmar, com veemência, a inclusão dos Municípios como parte integrante da Federação.

A concretização desse fato contribuidor para uma maior integração dos Municípios no destino da Nação gerou uma série de conseqüências, tais como o reconhecimento constitucional da capacidade dos Municípios de se auto-organizarem, elaborando, eles próprios, a sua lei orgânica, e a ampliação das competências que até então lhes eram outorgadas. Essa autonomia municipal, assegurada pelos artigos 18, 19 e 30 da Constituição Federal, refletiu, também, na liberação de controles que o sistema anterior vigente impunha por meios das leis orgânicas que eram elaboradas e impostas pelos Estados.

Na atual configuração constitucional, reconhece-se aos Municípios a existência de um governo próprio, competência exclusiva e o poder de auto-organização. Por tais fundamentos é que o mestre José Afonso da Silva, em seu trabalho "O Município na Nova Constituição",

págs. 343 e segs., in "A Nova Ordem Constitucional - Aspectos Polêmicos", editada pela Forense, 1990, vários autores, considerou que a autonomia municipal está hoje assentada em quatro capacidades:

a) – capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria;

b) – capacidade de autogoverno pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;

c) – capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;

d) – capacidade de auto-administração (administração própria para manter e prestar os serviços de interesse local).

Explicando o desdobramento das capacidades enunciadas, complementa o insigne Professor e Doutrinador:

Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidade de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração).

2. – LIMITAÇÕES AO EXERCÍCIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL IMPOSTAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O artigo 18 da Constituição Federal, conforme já afirmado, assegura a autonomia dos Municípios, com a mesma ênfase com que o faz em relação à União, aos Estados e ao Distrito Federal. As limitações para o exercício dessa autonomia são as impostas pelo próprio texto da CARTA MAIOR, em decorrência do tipo de sistema federativo instalado no país.

A análise integrada das disposições constitucionais que têm relacionamento com os Municípios permite se definir o alcance da autonomia municipal acima revelada, nas variadas áreas em que é chamada a atuar. Assim, por força da própria Carta Magna, a autonomia municipal é exercida, de modo geral, com as seguintes limitações:

a) – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios dependem de lei estadual, que, por sua vez, há de seguir requisitos previstos em lei complementar, sempre dependente de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, além de preservarem a continuidade e a unidade-cultural do ambiente urbano (art. 18, § 4º, CF).

b) – Não possibilidade, de modo absoluto, do Poder Municipal subvencionar e estabelecer cultos religiosos, como, também, de embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, salvo, de conformidade com lei federal específica, a colaboração de interesse público (art. 19, I, CF).

c) – Não opor qualquer restrição à fé com que os documentos públicos se apresentam (art. 19, II), com exceção de situações onde a falsidade material ou ideológica são conhecidas ou há fortes indícios ou presunções de sua existência.

d) – Não criar, nos limites do seu atuar administrativo, quaisquer distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

e) – Cumprir as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades de obras, compras e serviços, que forem baixadas pela União Federal, tanto no âmbito da administração direta, como na indireta e na fundacional (art. 22, XXVII, CF).

f) – Não explorar, por nenhuma forma, os serviços locais de distribuição de gás canalizado (art. 25, § 2º, CF.).

g) – Submeter-se, de conformidade com regramentos impostos por lei complementar estadual, ao regime administrativo disposto para regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, formadas por agrupamentos de municípios limítrofes, quando houver atuação estatal no sentido de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º, CF).

h) – Ser regido por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do respectivo Estado e os preceitos enumerados nos incisos I a XII, do artigo 29, da Constituição Federal.

i) – Não lhe ser permitido a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (art. 31, § 4º, CF).

j) – Ser passível de sofrer intervenção do Estado ao qual pertence ou da União quando o Município for localizado em Território Federal, desde que: I) deixe de pagar, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II) não preste as contas devidas, na forma da lei; III) não aplique o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; IV) o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou decisão judicial (art. 35, I, II, III e IV, CF).

1) – Os seus agentes deverão obedecer, na prática dos atos administrativos de qualquer natureza, aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e às regras dispostas nos incisos I a XXI, do art. 37, da Constituição Federal, de onde devem ser destacadas as seguintes condições:

I) – nenhum cargo ou emprego público deve ser preenchido sem que o seu destinatário seja aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, ou casos especificados por lei permitindo a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

II) – a necessidade de lei específica para criação de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;

III) – a punição da autoridade municipal responsável, nos termos da lei, que preencher cargos ou empregos públicos sem prévia aprovação do agente em concurso público, com a conseqüente anulação do ato;

IV) – suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, de quem, no âmbito da administração municipal, praticar atos de improbidade administrativa.

m) – A realização de qualquer operação externa de natureza financeira depender da aprovação privativa do Senado Federal (art. 52, V, CF).

n) – Sujeitar-se à fixação pelo Senado Federal, por proposta do Presidente da República, de limites globais para o montante da dívida consolidada do próprio Município (art. 52, VI, CF).

o) – Submeter-se ao que for disposto pelo Senado Federal sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno (art. 52, VII, CF).

p) – Aceitar os limites globais e as condições fixados pelo Senado Federal para o montante da dívida mobiliária (art. 52, IX, CF).

q) – Obrigação do Município de prestar contas, nos termos do art. 70, Parágrafo único, da CF, quando utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumir obrigações de natureza pecuniária.

r) – Acatar o julgamento, pelo Tribunal de Contas da União, das contas dos administradores municipais e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos recebidos da União ou que, por qualquer motivo, derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

s) – Facilitar e aceitar a fiscalização do Tribunal de Contas da União e dos Estados a respeito da aplicação dos recursos repassados por tais entidades mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

t) – A autoridade municipal se obrigará a atender, no prazo de 5 (cinco) dias, a qualquer pedido de esclarecimento que lhe for solicitado pela Comissão Mista permanente de Senadores e Deputados, conforme determina e regula o art. 166, § 1º, da CF-

u) – Responder, na forma da lei, a qualquer pedido de informação solicitado pelo Tribunal de Contas da União, dos Estados e do Conselho de Contas dos Municípios (onde houver) em decorrência de denúncia de irregularidades ou ilegalidades praticadas por qualquer administrador, em que a autoria tenha partido de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

v) - Só instituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, na forma que for disposta em lei específica (art. 144, § 8º, CF).

3. – OS LIMITES DA AUTONOMIA MUNICIPAL MO PODER DE TRIBUTAR.

Os Municípios, no exercício do poder de tributar, estão obrigados a respeitar as garantias asseguradas ao contribuinte pela Constituição Federal e pelas Leis Complementares Tributárias. Não só as garantias explícitas, como, também, as implícitas que decorrem do sistema imperante pelo ordenamento jurídico escolhido pela Nação. Entre tantas existentes, há de se ressaltar, pelo grau hierárquico preponderante e pelo caráter absoluto de vedação que possuem, as seguintes:

a) – a impossibilidade de, por qualquer que seja o motivo, exigirem ou aumentarem tributo sem lei que o estabeleça (art. 150, I, CF);

b) – não adotarem critério de tributação que institua tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, onde se torna proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos (art. 150, II, CF);

c) – não autorizarem a cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado ou no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (art. 150, III, a e b, CF);

d) – não procederem de modo que o tributo seja utilizado, direto ou indiretamente, com efeito de confisco (art. 150, V, CF);

e) – não estabelecerem limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de quaisquer espécies de tributos, ressalvada, apenas, a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo próprio Município (art. 150, V, CF);

f) – não instituírem impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços da União, dos Estados, do Distrito Federal ou de outro ou outros Municípios, inclusive, das autarquias e das fundações instituídas e mantidas por tais entidades públicas, sendo que, em relação a tais entidades, só no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes; nem sobre templos de qualquer culto, nem sobre o patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei, e considerando-se que tais vedações compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com as finalidades essenciais dessas entidades; e nem sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão (art. 150, VI, a, b, c e § 2º, CF);

g) – não se lhes permite o estabelecimento de diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Os Municípios, no círculo do poder de tributar, só podem conceder anistia ou remissão se forem autorizados por lei municipal específica, o que afasta qualquer possibilidade do administrador atuar com conveniência e oportunidade, ao se deparar com esse assunto.

A autonomia municipal, no campo da tributação, sofre, ainda, uma outra limitação, por disposição expressa do texto constitucional, que é a de não fazer incidir o imposto de transmissão *inter vivos* nas operações que concretizem transferência de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a

transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão , incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil (art. 165, § 2º , I, C.F.).

4. - A AUTONOMIA MUNICIPAL E A REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA.

Os limites impostos ao exercício da autonomia municipal no que se relaciona com os efeitos decorrentes da repartição da receita tributária estão concentrados nos seguintes aspectos:

a) – A União Federal pode condicionar a entrega dos recursos previstos no art. 159, "a", aos Municípios, ao pagamento de seus créditos-

b) – Submeter-se às normas fixadas por Lei Complementar Federal, conforme previsão do art. 161, II, sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, da CF, e o disposto sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos artigos 158 e 159 da CF.

c) – Obrigação dos Municípios de divulgação, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, dos montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (art. 162, CF).

5. - A AUTONOMIA MUNICIPAL E A ADMINISTRAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS.

As autoridades municipais na administração das finanças públicas atuam de modo vinculado ao que for disposto em Lei

Complementar Federal. Igualmente, quando se tratar de dívida pública externa e interna, incluída aí a das autarquias, fundações e quaisquer outras entidades controladas pelos Municípios, da concessão de garantias por suas entidades públicas e de operações de câmbio realizadas por seus órgãos ou entidades.

A Constituição Federal não permite que as disponibilidades de caixa dos Municípios e dos seus órgãos ou entidades e das empresas por ele controladas sejam depositadas em instituições financeiras outras que não as oficiais, salvo casos específicos estabelecidos em lei federal. É o que determina o § 3º do artigo 164, da Carta Magna, impondo um gerenciamento vinculado dos recursos públicos pelas autoridades municipais.

Um outro atuar regrado é a efetivação da despesa com pessoal ativo e inativo. Não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar Federal. Outrossim, por determinação constitucional, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta dos Municípios, inclusive fundações que instituir e que por eles sejam mantidas, só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 169, I e II, CF.).

A execução orçamentária dos Municípios há de ser desenvolvida pelo administrador municipal de modo que cumpra, fielmente, as diretrizes traçadas pela legislação específica, que se apresenta subordinada às determinações plantadas na Constituição Federal, isso porque os princípios básicos fixados nos artigos 165 a 169 da Carta Maior se aplicam à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos

Municípios. Registre-se que não há de se copiar pura e simplesmente as normas constitucionais federais. O que se exige é, apenas, a obediência aos comandos estruturais ali fixados, sem se permitir qualquer fuga aos seus limites, sob pena de se considerar grave lesão ao texto constitucional, haja vista que a violação de um princípio se torna um fato muito mais grave do que se violar uma regra jurídica.

Questão que merece se fazer referência, embora de modo não aprofundado, em face dos aspectos gerais do presente trabalho, é a relativa ao fenômeno da seguridade social no campo dos Municípios. Extraí-se do texto constitucional que os Municípios não têm competência para disciplinar a seguridade social, só lhes competindo cobrar contribuições sociais de seus servidores, para custeio em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social que mantenham. Em tais casos, se o sistema adotado for organizado em autarquias, torna-se obrigatório para os Municípios a existência de orçamento próprio, em razão de tais serviços. O art. 165, § 5º, III, CF, exige expressamente que a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

6. - A AUTONOMIA MUNICIPAL LIMITADA PELOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA CONTIDOS NA CARTA MAGNA.

Os Municípios, no trato dos aspectos fáticos relativos à ordem econômica e financeira que se desenvolverem em seus limites territoriais, deverão respeitar os princípios e as regras gerais postas pelo Constituinte de 1988.

De modo resumido, passo a apresentá-los:

a) – toda a atividade administrativa que se dirija a qualquer variante da ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e no prestígio da livre iniciativa, com o fim de contribuir para se assegurar a todos os munícipes uma existência digna, conforme os ditames da justiça social;

b) – o poder de polícia dos Municípios deve ser voltado no sentido de, em relação a qualquer atividade econômica, não permitir atentado à soberania nacional; não permitir violação do direito de propriedade privada; fazer com que se torne real a função social da propriedade; que seja protegida a livre concorrência; que se defenda o consumidor e o meio ambiente;

c) – o atuar administrativo dos Municípios deve se desenvolver sob planos previamente estabelecidos que provoquem redução das desigualdades regionais e sociais, que contribuam para que o pleno emprego seja encontrado e que seja dado tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte;

d) – a política administrativa de controle das atividades não pode ser exercida pelos Municípios de modo que impeça o livre exercício de qualquer profissão, nem exigir autorização para tal, salvo casos específicos que necessitem de coordenação pelo Poder Público, o que somente lei especial, de natureza federal, poderá determinar;

e) – deverão, os Municípios, na aquisição de bens e serviços públicos, conceder tratamento preferencial, nos termos que a lei regular, à empresa brasileira de capital nacional;

f) – as empresas públicas, as sociedades de economia mista e quaisquer outras entidades municipais que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive no referente às obrigações trabalhistas e tributárias, sendo-lhes vedado o

gozo de quaisquer tipos de privilégios fiscais, salvo os que forem concedidos, de modo genérico, ao setor privado;

g) – não poderão os Municípios explorar, quer direta, quer indiretamente, a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; idem a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro, bem como, importar e exportar os produtos e derivados básicos resultantes das atividades acabadas de serem mencionadas;

h) – é vedado, igualmente, aos Municípios, quer de modo direto, quer de modo indireto, explorar o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos em seu território, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

i) – não lhe é permitido pesquisar, lavrar, enriquecer, reprocessar, industrializar e comercializar os minérios e minerais nucleares e seus derivados;

j) – deverão dispensar às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, com a finalidade de incentivá-las com a simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, eliminando ou reduzindo tais obrigações por meio de lei, além de promoverem e incentivarem o turismo, fazendo com que se torne fator de desenvolvimento social e econômico;

1) – devem desenvolver uma política urbana planejada, obedecendo diretrizes gerais fixadas em lei, com a finalidade de fazer com que as cidades alcancem um estágio potencializado das suas funções sociais, com a entrega de meios que promovam o bem-estar de seus habitantes.

7. - A AUTONOMIA MUNICIPAL EM FACE DA ORDEM SOCIAL CONSTITUCIONAL.

Está assentado, pela doutrina dominante, que o Município, na concepção constitucional hoje vigorante, exsurge, no âmbito do território a que está circunscrito, como uma síntese de fatores sociais e econômicos, revelando-se, assim, com forte expressão política e jurídica.

Isso conduz a se considerar a função do Município como de extrema relevância, por "desempenhar atividades de caráter local, que se inserem no contexto geral do desenvolvimento e bem-estar nacionais "(Diomar Ackel Filho, in "A autonomia municipal na Nova Constituição", *in* Rev. dos Tribunais, Ano 77, set. 1988, vol. 635, pg. 37).

Por essa razão, o Município há de, por meio dos seus administradores, adotar, nos limites do seu território, políticas de desenvolvimento que tenham como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais, por estar obrigado ao cumprimento do que determina o princípio contido no art. 193, da Constituição Federal.

Entre tantas outras atribuições exigidas dos Municípios pelo Título VIII (Da Ordem Social), da Constituição Federal, de modo explícito e implícito, destaco as seguintes:

a) a de se integrarem, com efetividade, ao conjunto de ações desenvolvidas pelo Poder Público Central, Estadual e pela sociedade, para que sejam assegurados à população os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, *caput*, CF);

b) a de financiarem, solidariamente com a sociedade, a União, os Estados e o Distrito Federal, com recursos provenientes dos seus orçamentos, a seguridade social (art. 195, *caput*, CF);

c) a de não contratarem com qualquer pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, na forma preceituada em lei,

nem, em igual hipótese, conceder benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (art. 195, § 3º, CF);

d) o de estabelecerem políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos à saúde, concebendo esta como sendo um direito de todos e dever do Poder Público, além de prestigiarem a liberdade da iniciativa privada no relativo à assistência, à saúde, bem como aceitarem, de forma complementar, a participação no sistema único a ser implantado e de que cuidam os arts. 196 e 199, da CF;

e) a de não permitirem a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos e, também, a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde, salvo nos casos previstos em lei (art. 199, §§ 2º e 3º);

f) a de controlarem e fiscalizarem procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde; a de executarem ações de vigilância sanitária e epidemiológica, sem que tais ações importem em invasão das competências exercidas pela União e pelos Estados (art. 200, I a II, CF);

g) a de ordenarem a formação de recursos humanos na área de saúde e participarem da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV e V, CF) ;

h) a de colaborarem na fiscalização e na inspeção dos alimentos, das bebidas e águas para consumo humano (art. 200, VI, CF);

i) a de executarem política de proteção ao meio ambiente (art. 200, VIII, CF).

A ação dos Municípios, no que toca aos macrointeresses da Nação, deve cuidar da prestação de assistência social a quem dela

necessitar. No desenvolver dessas atribuições, a autonomia municipal está limitada pelos objetivos pretendidos alcançar pela Constituição e que se concentram na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, sem esquecer o amparo às crianças e adolescentes carentes.

Na mesma linha de ação se encontram a promoção da integração do ser humano ao mercado do trabalho e a instalação de programas de habilitação e de reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e à promoção de sua integração à vida comunitária (art. 203, I a IV, CF).

Essas diretrizes obrigatórias que devem ser seguidas pelos Municípios se constituem em limitações impostas a sua autonomia administrativa, por não permitirem aos seus administradores atuarem com plena liberdade, apoiados em critérios de conveniência, oportunidade ou planos próprios.

Acentuam-se, cada vez mais, essas condições quando se examina o tratamento dado pela Constituição Federal à Educação, à Cultura e aos Desportos. Desponta no Capítulo III, do Título VIII, da Carta Magna, a existência de condições impostas aos Municípios quanto à execução da política administrativa a ser seguida em tais áreas - A análise sistematizada dos referidos dispositivos impõe, ao meu pensar, as conclusões que passo a enumerar, dando preferências aos temas de maior destaque:

a) – a promoção da educação é um dever dos Municípios e o ensino, ao ser ministrado, deverá observar a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, respeitando a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, I e II, CF);

b) – as escolas municipais deverão respeitar o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, além de seguirem comportamentos que permitam a coexistência das instituições públicas e privadas de ensino (art. 206, III, CF);

c) – a garantia do ensino público municipal ser oferecido, em estabelecimentos oficiais, de modo gratuito, sem prejuízo da valorização dos profissionais do ensino e com a adoção de gestão democrática, no referente à administração dos estabelecimentos escolares (art. 206, IV, V e VI, CF);

d) – imposição de responsabilidade à autoridade competente se não tomar providências no sentido do oferecimento regular do ensino obrigatório (art. 208, § 2º CF);

e) – garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, além de ensino especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, III e V, CF);

f) – atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar (art. 211, § 2º, CF);

g) – aplicação de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendendo a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF).

Não se esgota, nas referências acima citadas, a ação governamental municipal para o atendimento dos princípios constitucionais dedicados à ordem social. A erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade de ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica devem ser metas a serem cumpridas pelos Municípios, por ser contribuição exigida pela Carta Maior, visando impor um sistema

articulado de administração que conduza ao desenvolvimento do ensino, conforme se deduz do art. 214, do Texto Supremo.

No campo da Cultura, a Constituição Federal impõe aos Municípios que criem mecanismos para ser garantido a todos, na sua área territorial e nos limites de sua competência, o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, devendo, ainda, ser dado apoio à valorização e à difusão das manifestações culturais, protegendo-se as de caracteres populares, indígenas e afro-brasileiras, e as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215 e seu § 1º C. F.) .

Essas atividades, embora não sejam da competência exclusiva dos Municípios, se tornam, porém, obrigatórias quanto à sua adoção, em face do conteúdo de imposição que deflui do texto constitucional ao regulá-las.

De igual porte é a preocupação que o Município deve ter com o incentivo ao lazer, considerado, pela Carta Magna, como forma de promoção social. A inércia municipal a respeito redundará em comportamento administrativo contrário ao exigido pelo art. 217, § 3º da Carta Magna.

A competência outorgada pela Constituição aos Municípios para que possam dispor sobre assuntos de interesse local recebe limitação no que se relaciona com a comunicação social. Em consequência, os Municípios não podem restringir a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação (art. 220, C.F.), salvo em se tratando da propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias (art. 220, § 4º, C. F.). Em tais casos, por exemplo, pode ser proibida a instalação de painéis de propaganda junto às escolas particulares e públicas, bem como em quaisquer outros locais freqüentados constantemente por grande número de pessoas.

Ao Poder Público Municipal há a imposição constitucional do dever de defender e preservar o meio ambiente (art. 225, C. F.). Para tanto, recebe competência para legislar sobre licença de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, pelo que está obrigado a exigir estudo prévio de impacto ambiental, a cujo resultado dar-se-á publicidade. Cumpre-lhe, ainda, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e desenvolver política de conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Constitui, ainda, dever do Município, de modo isolado ou por meio de convênios com a União ou os Estados, promover programas administrativos que assegurem assistência integral à saúde da criança e do adolescente, especialmente no trato do problema de dependência de entorpecentes e drogas afins. Em tais situações, a Constituição Federal admite, expressamente, a participação de entidades não governamentais, de forma regulada em lei municipal (art. 227, § 1º VII, C. F.).

Uma outra regra existente na Constituição Federal e que, também, se destina aos Municípios é a que determina o amparo das pessoas idosas. Em decorrência, lhes constitui dever a implantação de atuação administrativa que vise assegurar a participação dos idosos na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (art. 230, CF.).

8. - CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS.

A visão sistêmica dos dispositivos constitucionais permite, em face do que foi exposto, se compreender os limites impostos à autonomia dos Municípios, com a delimitação do seu campo competencial. Não se apresenta difícil, por exemplo, a compreensão da expressividade genérica do artigo 30, I, da Constituição Federal, ao conceder competência aos

Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. Evidente que, em face da extensão de tais interesses, não podia a Constituição Federal dispor sobre os mesmos de forma exaustiva. Sobre esse assunto é conveniente se registrar o pensamento do Colendo Supremo Tribunal Federal quando examinou dispositivo da Constituição anterior, de igual redação:

A expedição de alvará, para a localização de quaisquer estabelecimentos, corresponde ao controle legitimamente exercido pelo Município sobre o ordenamento urbano, as atividades e interesses da comunidade. Não procede a alegação de que o exercício do poder de polícia pelo Município poderia comprometer o funcionamento do serviço federal monopolizado que a ECT desempenha. Se ocorrer abuso ou desvio de poder da autoridade municipal, no exercício do poder de polícia, a ordem jurídica dispõe de remédio eficaz a repará-lo (Revista Trimestral de Jurisprudência nº 101, p. 229, maioria, Rel. Min. Néri da Silveira).

Certo é que se deve considerar como assunto de interesse dos Municípios o que predomina na conveniência municipal, quando confrontada com o interesse do Estado e da União, conforme bem assinala Michel Temer, in "Elementos de Direito Constitucional", RT, 1982, pg. 112, rodapé.

Por fim, envolvendo o tema autonomia e competência dos Municípios, cujo alcance aqui não foi exaurido, assinalo, por meio de formulações, em face da impossibilidade de maior desenvolvimento dos respectivos assuntos no âmbito do presente trabalho, pela limitação de espaço, alguns posicionamentos que estou a difundir e que, ao meu ver, contribuirão para a fixação de um melhor entendimento dos variados aspectos aqui acabados de serem examinados.

Exponho, em consequência, a síntese de algumas das minhas meditações sobre a autonomia e competência dos Municípios, em compatibilidade com o texto Constitucional.

Não obstante a aceitação dos Municípios como entidades político-administrativas integrantes da Federação, tal não contribuiu, ainda, para transformá-los em verdadeiras escolas de liberdades democráticas.

Os Municípios, desde que recebam competências que revelem maior descentralização de capacidade administrativa, se transformarão em instrumentos essenciais ao processo de democratização da Nação.

A conquista da plena autonomia dos Municípios possibilitará uma maior vivência coletiva local, por imprimir uma responsabilidade mais acentuada dos seus governantes e governados quanto aos problemas que os envolvem.

A entidade municipal deve ser estudada com a complexidade que proporciona, pelo que há de se considerar a ampliação de sua autonomia como meio de torná-la capaz de solucionar as dificuldades localizadas, por lhe conceder liberdade administrativa e independência econômica.

Uma sólida estrutura dos Municípios só será alcançada com a transferência, para si, de funções locais pertencentes, hoje, à União e aos Estados, tudo aliado a uma receita própria que permita aquisição de recursos financeiros, o que exige uma larga margem de competência originária no campo tributário.

Torna-se necessário, para garantir a expansão da autonomia municipal, que se garanta a integridade do seu território, por ser elemento essencial e condição fundamental de seu desenvolvimento. Qualquer modificação dos limites municipais só deve ocorrer em situações excepcionais e com rigorosa obediência a um procedimento prévio onde a comunidade, por todos os seus órgãos de representação política e social, seja ouvida.

O instituto da intervenção do Estado-membro no Município, por ser medida excepcional e rigorosamente vinculada à lei, além de ser compatível com o princípio da autonomia municipal, serve também para prestigiá-la, por visar à restauração de valores constitucionais, cuja preservação é necessária para a manutenção da sua capacidade político-administrativa.

O princípio da autonomia municipal posto na Constituição Federal deriva do grande e basilar princípio republicano que o fecunda e lhe dá substância. Isso implica em se assegurar aos Municípios os efeitos da representatividade, da relação de administração, da previsibilidade da ação administrativa, da segurança decorrente dos direitos que lhes cercam, sem deixar de receber benefícios por tudo que se extrair da lealdade exercitada para com as instituições no exercício da ação pública.